

**BILL C-54: FIRST NATIONS OIL AND GAS
AND MONEYS MANAGEMENT ACT**

**Marlisa Tiedemann
Law and Government Division**

25 August 2005



Library of
Parliament
Bibliothèque
du Parlement

**Parliamentary
Information and
Research Service**

LEGISLATIVE HISTORY OF BILL C-54

HOUSE OF COMMONS

Bill Stage	Date
------------	------

First Reading: 1 June 2005
Second Reading: 6 October 2005
Committee Report:
Report Stage:
Third Reading:

SENATE

Bill Stage	Date
------------	------

First Reading:
Second Reading:
Committee Report:
Report Stage:
Third Reading:

Royal Assent:

Statutes of Canada

N.B. Any substantive changes in this Legislative Summary which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print**.

Legislative history by Peter Niemczak

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

TABLE OF CONTENTS

	Page
BACKGROUND	1
A. Context.....	1
B. Oil and Gas.....	2
1. The Existing Oil and Gas Regime	2
a. The <i>Indian Oil and Gas Act</i>	2
b. Indian Oil and Gas Canada	3
c. The Indian Resource Council.....	3
2. Devolution of Control Over Oil and Gas.....	4
a. Legislative Amendments.....	4
b. The House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources Study	5
c. The First Nations Oil and Gas Management Initiative	6
C. The Existing Indian Moneys Regime.....	7
DESCRIPTION AND ANALYSIS	7
A. Preamble.....	7
B. Interpretation and Application (Clauses 2 to 5)	8
C. Requests for Transfer (Clauses 6 to 9).....	8
D. Requirements for Transfer (Clauses 10 to 16).....	8
E. Approval Procedure (Clauses 17 to 21).....	9
F. Transfers to First Nations (Clauses 22 to 33).....	9
1. Oil and Gas (Clauses 22 to 29)	9
2. Moneys (Clauses 29 to 33)	10
G. Powers Relating to Oil and Gas	11
H. General	12
I. Application of Other Laws	13
1. Oil and Gas	13
2. Moneys.....	13
J. Regulations.....	13
K. Coming Into Force	14
COMMENTARY.....	14



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

BILL C-54: FIRST NATIONS OIL AND GAS
AND MONEYS MANAGEMENT ACT*

Bill C-54, An Act to provide First Nations with the option of managing and regulating oil and gas exploration and exploitation and of receiving moneys otherwise held for them by Canada (the First Nations Oil and Gas and Moneys Management Act), was introduced in the House of Commons on 1 June 2005. The bill allows for the transfer of the management and control of oil and gas on First Nation lands to the First Nations named in the bill. It also allows for the payment of moneys held in trust by the Crown to First Nations.

BACKGROUND

A. Context

There is a substantial gap between the living standards of Aboriginal and non-Aboriginal people in Canada, and the need to narrow this gap has been articulated on many occasions, including the 5 October 2004 Speech from the Throne. Many First Nations view their economic development as a way to achieve this goal. However, economic development can be difficult for a First Nation that does not have control over its land and resources. In her November 2003 Report, the Auditor General of Canada noted that one barrier to economic development related to federal management and institutional development approaches.⁽¹⁾ That report also noted that:

[S]everal First Nations consider the Department [of Indian Affairs and Northern Development]'s approach too slow, too short term, and on some occasions, poorly administered.⁽²⁾

* Notice: For clarity of exposition, the legislative proposals set out in the bill described in this Legislative Summary are stated as if they had already been adopted or were in force. It is important to note, however, that bills may be amended during their consideration by the House of Commons and Senate, and have no force or effect unless and until they are passed by both Houses of Parliament, receive Royal Assent, and come into force.

(1) *Report of the Auditor General of Canada to the House of Commons*, November 2003, Ch. 9, "Economic Development of First Nations Communities: Institutional Arrangements," para. 9.30.

(2) *Ibid.*, para. 9.45.

Many First Nations and First Nation organizations have worked steadily towards increasing their control over their lands and resources. Bill C-49, An Act providing for the ratification and bringing into effect of the Framework Agreement on First Nation Land Management (the *First Nations Land Management Act*),⁽³⁾ which received Royal Assent on 17 June 1999, is one example of legislation that provides participating First Nations with greater autonomy in the management of their lands. That Act allows a First Nation to opt out of the land management provisions of the *Indian Act* and manage lands based on its own land codes.⁽⁴⁾ The *First Nations Land Management Act* does not, however, affect the management of oil and gas on First Nation lands.⁽⁵⁾

B. Oil and Gas

1. The Existing Oil and Gas Regime

a. The *Indian Oil and Gas Act*

Through its regulations, the *Indian Oil and Gas Act* sets out the framework for the administration of oil and gas interests on First Nation lands. The Act establishes that the Governor in Council may make regulations in relation to the following:

- (a) respecting the granting of leases, permits and licences for the exploitation of oil and gas in Indian lands, and the terms and conditions thereof;
- (b) respecting the disposition of any interest in Indian lands necessarily incidental to the exploitation of oil and gas in those lands, and the terms and conditions thereof;
- (c) providing for the seizure and forfeiture of any oil or gas taken in contravention of any regulation made under this section or any lease, licence or permit granted under such regulation;
- (d) prescribing the royalties on oil and gas obtained from Indian lands;
- (e) prescribing the fine not exceeding five thousand dollars that may be imposed on summary conviction for contravention of any

(3) S.C. 1999, c. 24.

(4) For more information on Bill C-49, see Jill Wherrett, *Bill C-49: An Act Providing for the Ratification and the Bringing Into Effect of the Framework Agreement on First Nation Land Management*, LS 324E, Parliamentary Information and Research Service, Library of Parliament, Ottawa, 22 October 1998.

(5) Section 39(1)(a) of that Act specifies that the *Indian Oil and Gas Act* continues to apply to any reserve land that was subject to that Act when a First Nation's land code came into force.

regulation made under this section or failure to comply with any lease, permit or licence granted pursuant to any regulation under this section; and

- (f) generally for carrying out the purposes of this Act and for the exploitation of oil and gas in Indian lands.⁽⁶⁾

In administering the Act, the Minister must consult persons representative of the First Nations affected on a continuing basis.⁽⁷⁾

b. Indian Oil and Gas Canada

Indian Oil and Gas Canada (IOGC) was established by Order in Council in November 1987 to manage and administer oil and gas resources on First Nation lands. IOGC has a dual mandate: to "fulfill the Crown's fiduciary and statutory obligations related to the management of oil and gas resources on First Nation lands, and to further First Nation initiatives to manage and control their oil and gas resources."⁽⁸⁾

In 1996, the IOGC Co-Management Board was established to focus on IOGC issues, policies, plans, priorities and resources.⁽⁹⁾ The Co-Management Board has nine members, six of whom are selected by the Indian Resource Council (IRC).

c. The Indian Resource Council

The IRC was founded in 1987 by chiefs representing oil- and gas-producing First Nations. It has the following mandates:

- to support the member First Nations in their efforts to attain full management and control of their oil and natural gas resources;
- to complement initiatives being taken by First Nations to gain economic self-reliance and to ensure the preservation of the federal responsibility established under treaties with First Nations;
- to enhance economic resource development initiatives for First Nations;

(6) *Indian Oil and Gas Act*, R.S. 1985, c. I-7, s. 3.

(7) *Ibid.*, s. 6.

(8) Indian and Northern Affairs Canada, "Indian Oil and Gas Canada," http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/its/iogc_e.html.

(9) Indian and Northern Affairs Canada, "IOGC Co-Management Board," http://www.pgic-iogc.gc.ca/about/comanagementboard_e.asp.

- to encourage greater development and utilization of First Nations human resources in oil, natural gas and related activities; and
- to strengthen and enhance the role of the IOGC Co-Management Board.⁽¹⁰⁾

2. Devolution of Control Over Oil and Gas

a. Legislative Amendments

In 1986, at an all-chiefs' workshop, a task force was established to review the *Indian Oil and Gas Act* and regulations.⁽¹¹⁾ In 1987, that task force recommended changes to the regulations. From 1987 to 1990, consultations were held with the oil and gas industry and with First Nations that had oil and gas on their lands. In 1990, the task force tabled amendments to the regulations at an all-chiefs' conference; subject to further revisions proposed by the Federation of Saskatchewan Indian Nations, the conference approved the amendments. At that same conference, the Indian Energy Corporation was created from the IRC. The Department of Indian Affairs and Northern Development (DIAND) then redrafted the legislation and consulted with the Indian Energy Corporation and the First Nations that had oil and gas on their lands. This led to the replacement in 1995 of the *Indian Oil and Gas Regulations*, c. 963, by the current regulations.⁽¹²⁾

Some of the revisions included in the *Indian Oil and Gas Regulations, 1995* gave band councils more control over the granting of licences and permits. For example, a call for tenders is now made jointly by the band council and the Executive Director of Indian Oil and Gas Canada,⁽¹³⁾ and they jointly accept the highest tender or reject all tenders.⁽¹⁴⁾ Under the previous regulations, once a band council had given its approval to the Manager of Indian Minerals to dispose of oil and gas rights and had outlined the terms and conditions of that disposal, it was only the Manager that would call for tenders and determine whether to accept the highest tender or reject all tenders.⁽¹⁵⁾

(10) Indian Resource Council, "About IRC: History and Mandates of IRC," <http://www.indianresourcecouncil.ca/about.htm>.

(11) House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources, *Evidence*, 16 March 1993 (William Douglas, Executive Director of Indian Oil and Gas Canada).

(12) *Indian Oil and Gas Regulations, 1995*, SOR/94-753.

(13) *Ibid.*, s. 10(2).

(14) *Ibid.*, s. 10(4).

(15) *Indian Oil and Gas Regulations*, c. 963, s. 7(2) and s. 7(4).

Another example of the increased involvement of band councils in the process is that licences and permits must now be granted on such terms and conditions as the band council and the Executive Director jointly consider advisable,⁽¹⁶⁾ whereas in the previous regulations, permits or leases were granted under such terms and conditions as solely the Manager considered advisable.⁽¹⁷⁾

b. The House of Commons Standing Committee on Energy,
Mines and Resources Study

In February and March 1993, the House of Commons Standing Committee on Energy, Mines and Resources reviewed the regulations that would replace the *Indian Oil and Gas Regulations*, c. 963. It also examined the possibility of transferring oil and gas jurisdiction to First Nation communities. One of the Committee's conclusions was that, while the revisions would "serve to involve First Nations in the decision-making process to a greater degree, [they did] not address the broader and much more complex issue of the recognition of jurisdiction nor ... deal with the transfer of effective management and control of the natural resources to the bands."⁽¹⁸⁾

During its study, the Committee heard from a number of witnesses, including representatives of First Nations, DIAND, and the oil and gas industry. Several First Nation witnesses believed that they had lost considerable oil and gas royalty revenues because the Crown had not lived up to its fiduciary duties. It was alleged that losses were incurred "due to improper negotiation of oil and gas leases and faulty administration and monitoring of those leases."⁽¹⁹⁾

The Committee examined the following five options with respect to the degree to which management and control should be transferred in future:

- maintaining the *status quo*;
- transfer of management over royalties but not resource management;

(16) *Indian Oil and Gas Regulations*, 1995, SOR/94-753, s. 10(1).

(17) *Indian Oil and Gas Regulations*, c. 963, s. 7(1).

(18) Standing Committee on Energy, Mines and Resources, Third Report, *First Nations' Oil and Gas Management: Options and Implications*, Ottawa, June 1993, p. 1.

(19) *Ibid.*, p. 3. The claim that royalties were underpaid led in some instances to court actions brought by First Nations. For example, in *Chief Victor Buffalo et al. v. Her Majesty the Queen et al.*, the Samson Cree First Nation claims that the Crown breached its trust, fiduciary or equitable obligations with respect to that First Nation's natural resources and royalty payments. The plaintiffs seek damages in the amount of \$1.385 billion (amended Statement of Claim of the Samson Indian Band and Nation filed on 26 April 2000, Court File No. T-2022-89).

http://www.samsoncree.org/documents/pleadings/plaintiffs/claim_04/claim_4_01.htm).

- transfer of resource management with commensurate decrease in federal fiduciary responsibility;
- transfer of resource management with fiduciary responsibility remaining, but with a means of disciplining management; and
- unconditional transfer of resource management with full federal fiduciary responsibility remaining.⁽²⁰⁾

The Committee also examined three ways in which the transfer could be managed:

- co-management with First Nations;
- direct transfer of management to a single First Nations entity; and
- separate transfers to each First Nation that has oil and gas on its lands.⁽²¹⁾

c. The First Nations Oil and Gas Management Initiative

In February 1995, the First Nations Oil and Gas Management Initiative was launched. This pilot project provided for the gradual transfer of management and control over oil and gas on the lands of five First Nations: the Blood Tribe (Alberta), Siksika First Nation (Alberta), White Bear First Nation (Saskatchewan), Horse Lake First Nation (Alberta) and Dene Tha' First Nation (Alberta). Only the Blood Tribe, Siksika First Nation and White Bear First Nation continue to be participants in this initiative. The pilot project was directed by a steering committee made up of representatives from DIAND, IOGC, participating First Nations and the IRC.

The project had three phases: co-management, enhanced co-management, and management and control. During the first phase, duties and decision-making were shared between IOGC and the First Nation. During the second phase, while IOGC maintained authority, First Nations received training so that they would be able to perform all of IOGC's functions. The pilot project is currently in its final phase, which requires the passing of legislation (Bill C-54) that will allow for the transfer of authority to First Nations that meet the requirements contained in the legislation.

(20) *Ibid.*, p. 11.

(21) *Ibid.*

C. The Existing Indian Moneys Regime

Sections 61 to 69 of the *Indian Act*⁽²²⁾ govern the management of Indian moneys. Indian moneys are either capital moneys, which are derived from the sale of a First Nation's surrendered lands or capital assets; or revenue moneys, which include all moneys other than capital moneys (section 62). Indian moneys are held by the Crown and "expended only for the benefit of the Indians or bands for whose use and benefit in common the moneys are received or held" (section 61(1)). It is within the Governor in Council's discretion to determine whether any purpose for which moneys are used or are to be used is for the use and benefit of the band (section 61(1)). The Minister has a number of powers in relation to the management of Indian moneys, including:

- with the consent of the council of the band, authorizing the expenditure of capital moneys in certain circumstances (section 64(1));
- making a payment from capital moneys to compensate an Indian for land compulsorily taken for band purposes (section 65(a)); and
- authorizing the expenditure of revenue moneys for certain purposes (section 66(3)).

A First Nation may be granted the authority to control, manage and expend its revenue moneys (but not its capital moneys) by order of the Governor in Council (section 69(1)). The First Nations that have that authority are listed in the Schedule to the *Indian Band Revenue Moneys Order*.⁽²³⁾

DESCRIPTION AND ANALYSIS

Bill C-54 contains a preamble and 64 clauses. It also contains two schedules.

A. Preamble

The preamble acknowledges the historic treaties that were entered into by the three participating First Nations, and notes that these First Nations seek control of oil and gas on their reserve lands as well as related revenues. It also acknowledges that other First Nations could benefit from the legislation, should they choose to participate.

(22) R.S. 1985, c. I-5.

(23) SOR/90-297.

B. Interpretation and Application (Clauses 2 to 5)

Clause 2 sets out a number of definitions that apply to this bill, including "managed area," which is defined in clause 25 as consisting of "the lands set apart, as of the transfer date, as the reserve or reserves of the first nation, and includes any lands subsequently added to those lands, unless the first nation and the Minister agree otherwise at the time they are added."

Clause 3 notes that the bill does not affect the Crown's title to lands in the managed area (clause 3(a)) and that lands in the managed area are still lands under subsection 91(24) of the *Constitution Act, 1867* (clause 3(c)). Clause 3 also contains a non-derogation clause which specifies that nothing in the bill shall be construed as abrogating or derogating from the protection provided for existing Aboriginal or treaty rights by section 35 of the *Constitution Act, 1982*.

Clause 4 states that the bill does not apply to reserve lands in Yukon or to frontier lands within the meaning of the *Canada Petroleum Resources Act*.

Clause 5 states that the bill does not apply to the moneys collected, received or held under the *Indian Act* for the use and benefit of an individual.

C. Requests for Transfer (Clauses 6 to 9)

Clauses 6 to 9 set out the process by which a First Nation can request a transfer of oil and gas management and/or the payment of moneys held by the Crown. In both cases, a First Nation must submit a written council resolution requesting the transfer (clause 6) or payment (clause 7). Once the resolution relating to the transfer of oil and gas management has been received, the Minister must provide the First Nation with copies of documents related to contracts issued and moneys payable under those contracts, documents relating to contaminated sites on the First Nation's reserve (clause 8(1)), and a timetable for delivering those documents (clause 8(2)). Once the resolution relating to the payment of moneys has been received, the Minister must inform the First Nation of the amount of moneys held as well as the amount of any outstanding loans (clause 9).

D. Requirements for Transfer (Clauses 10 to 16)

Before a First Nation can vote on the transfer of oil and gas management request, the First Nation must prepare an oil and gas code that, among other things, prescribes the

procedure for making and amending oil and gas laws (clause 10(1)(a)). A First Nation also has to prepare a financial code, part of which specifies whether the oil and gas moneys are to be deposited in an account with a financial institution or paid into a trust (clause 10(2)(a)). Before voting on the payment of moneys request, a First Nation must prepare a financial code similar to that which is required for the transfer of oil and gas management (clause 11). Once the required codes have been prepared, the Minister and the First Nation may conclude a transfer or payment agreement (clauses 15 and 16).

Clauses 12 to 14 relate to trusts, specifying that laws of general application in relation to trusts and trustees apply (clause 12(1)), prohibiting a member of the council of a First Nation from being a trustee *ex officio* of the trust (clause 13(1)), and requiring every trustee other than a trust company to show proof of some form of security (clause 14).

E. Approval Procedure (Clauses 17 to 21)

Clauses 17 and 18 establish, respectively, that, in accordance with the regulations, a First Nation may conduct a vote on the ratification of the codes, and on the approval of the transfer of oil and gas management and regulation or the approval of the payment of moneys. Clause 19 provides that one vote may be held where both a transfer of oil and gas control and the payment of moneys is requested.

Clauses 20 and 21 define who is eligible to vote and what voter participation is required in order that a vote be affirmative.

F. Transfers to First Nations (Clauses 22 to 33)

1. Oil and Gas (Clauses 22 to 29)

Clause 22(1) provides that the Governor in Council may add the name of a First Nation to Schedule 1 once it has (a) obtained an affirmative vote and (b) made laws with respect to the following subjects:

- the issuing and terms and conditions of contracts;
- environmental assessment of projects in the managed area;
- the protection of the environment from the effects of oil and gas exploration and exploitation;
and
- the conservation of oil and gas in the managed area.

Clause 23(1) provides that on the date of the transfer, all rights and obligations of the Crown under existing contracts are assigned to the First Nation. The rights or interests under assigned contracts cannot be impaired by oil and gas laws that come into force on a transfer date (clause 24(1)).

Clause 26 relates to the registration of lands and contracts. The legal description of a First Nation's managed area is to be entered into either the *Indian Act* Reserve Land Register or the *First Nations Land Management Act* First Nations Land Register (clause 26(1)). In addition, all contracts that are registered in the *Indian Act* Surrendered and Designated Lands Register must be entered in the register established by the regulations (clause 26(2)).

Clauses 27 to 28 relate to the liability of the Crown. The Crown is not liable for:

- a First Nation's transfer request or any actions taken by the First Nation pursuant to that request (clause 27(1)(a));
- any loss or damage resulting from the assignment of contracts to a First Nation (clause 27(1)(b));
- an unintentional omission to provide information as required by clause 8(1) (clause 27(1)(c));
- the exercise of powers by a First Nation in relation to oil and gas exploration or exploitation (clause 27(2)); and
- any damage occasioned by oil and gas exploration or exploitation (clause 27(3)).

Neither the Crown nor a First Nation is sheltered from liability for any act or omission occurring before the transfer date (clause 28).

2. Moneys (Clauses 29 to 33)

Clause 29(1) provides that the Minister may add the name of a First Nation to Schedule 2 once it has obtained an affirmative vote. Once the name has been added, moneys held for the use and benefit of the First Nation are to be paid out of the Consolidated Revenue Fund (clause 30(1)). The amount of any outstanding loans can be withheld from that payment (clause 30(2)). All money subsequently collected or received by the Crown will be paid to the First Nation out of the Consolidated Revenue Fund (clause 31).

Clauses 32 and 33 relate to the liability of the Crown. The Crown is not liable for the decision of a First Nation to request a payment or for any actions taken by the First Nation pursuant to that request (clause 32(1)), nor is it liable for the payment or management of moneys

once they have been paid out of the Consolidated Revenue Fund (clause 32(2)). As with the Crown's liability for past acts or omissions related to oil and gas prior to the transfer date, neither the Crown nor a First Nation is sheltered from liability for acts or omissions occurring before the payment from the Consolidated Revenue Fund is made (clause 33).

G. Powers Relating to Oil and Gas

A Schedule 1 First Nation has the powers, rights and privileges of an owner in relation to oil and gas in its managed area (clause 34(1)). These powers can be exercised by the council of the First Nation or by any person or body to which that power is delegated by the First Nation's oil and gas laws (clause 34(2)). Contracts cannot be issued until a First Nation's oil and gas laws are in effect (clause 34(4)).

Clause 35 sets out some of the areas in which a First Nation can make laws. A First Nation does not appear to be restricted to the listed areas. A First Nation cannot, however, make laws in relation to matters coming within exclusive provincial jurisdiction (clause 35(1)), nor can it make laws with respect to the following subjects:

- criminal law and procedure (clause 36(a));
- labour relations, working conditions, and occupational health and safety (clause 36(b));
- fish and fish habitat, migratory birds or species at risk (clause 36(c)); and
- international and interprovincial trade (clause 36(d)).

Clauses 37 to 39 require that oil and gas laws must include laws that:

- require that an environmental assessment be conducted before a project is undertaken (clause 37(1));
- provide environmental protection at least equal to that provided by provincial law (clause 38); and
- in the case of conservation of oil and gas laws, those laws must not conflict with or be inconsistent with provincial oil and gas exploration and exploitation laws (clause 39).

Oil and gas laws may also incorporate provincial laws by reference (clause 42) and specify the responsibilities of the First Nation and the province in administering and enforcing oil and gas laws (clause 43(a)). Oil and gas laws cannot take effect before the transfer date, except to the extent necessary to make the transfer effective on that date (clause 35(2)).

Clause 40 establishes maximum penalties that may be imposed under oil and gas laws, and clause 41 provides that search and seizure procedures created for the purpose of ensuring compliance with oil and gas laws cannot be inconsistent with the provincial law nor confer powers greater than those of public officers in the *Criminal Code*.

Clause 44(1) requires that a First Nation maintain the original copies of the oil and gas code and oil and gas laws at its principal office, and that all persons be given access to the code and laws.

Clause 45 requires that a First Nation comply with Canada's international legal obligations in exercising its powers or in making laws.

H. General

A First Nation named in Schedule 1 or Schedule 2 has the legal capacity necessary to exercise its powers and perform its duties and functions under the bill (clause 46). Just as it is required to keep original copies of its oil and gas code and oil and gas laws, a First Nation is also required to maintain originals of its financial code at its principal office, and provide access to them to any member of the First Nation (clause 47(1)).

Clauses 48 and 49 require books and accounts to be kept for a First Nation's oil and gas moneys as well as for the moneys paid to it out of the Consolidated Revenue Fund. Annual financial statements must be prepared for both oil and gas moneys and moneys paid out of the Consolidated Revenue Fund, and these financial statements must be audited (clause 50(1)).

Clause 51 establishes that the Crown may expropriate rights and interests in relation to oil or gas in a managed area and compensate a First Nation for the expropriation.

With respect to the prosecution of the contravention of a First Nation's oil and gas laws, a First Nation can prosecute offences (clause 52(1)) and either retain its own prosecutors or enter into agreements with either the province or the federal government to use their prosecutors or agents (clause 52(2)). Clause 53 requires that all fines imposed and property forfeited in relation to a conviction for an offence are to be paid or transferred to the First Nation.

I. Application of Other Laws

1. Oil and Gas

Clause 54(1) lists all the sections of the *Indian Act* that will no longer apply in relation to the issuing of contracts as of a First Nation's transfer date. Clause 54(2) provides that, after a First Nation's transfer date, sections 61 to 69 of the *Indian Act* will no longer apply in respect of oil and gas moneys.

As of a First Nation's transfer date, neither the *First Nations Land Management Act* nor the *Indian Oil and Gas Act* will apply in relation to oil and gas exploration in that First Nation's managed area (clause 55).

Clauses 56, 57 and 59 address conflict of laws. If, with regard to a project, there is a conflict between a First Nation's oil and gas laws and a federal law providing for the environmental assessments of projects, the federal law prevails (clause 56). The federal law also prevails in the case of a conflict between a First Nation's oil and gas laws and a federal law relating to the protection of the environment (clause 57). If there is a conflict between a First Nation's oil and gas laws and its other laws, the oil and gas laws prevail (clause 59).

The application of federal laws relating to labour relations, working conditions or occupational health and safety is not affected by the bill (clause 58).

2. Moneys

Clause 60 states that sections 61 to 69 of the *Indian Act* do not apply in respect of moneys paid out of the Consolidated Revenue Fund.

J. Regulations

Clause 62 establishes that the Governor in Council may make regulations with respect to the following subjects:

- the conduct of ratification and approval votes (clause 62(a));
- certain aspects of the registration of contracts (clause 62(b));
- setting minimal requirements of oil and gas laws relating to environmental protection (clause 62(c));
- setting minimal requirements of oil and gas laws relating to oil and gas conservation (clause 62(d)); and

- establishing bodies or designating existing bodies to administer oil and gas laws that incorporate provincial laws (clause 62(e)).

The Governor in Council may also, on the recommendation of the Minister and the Minister of the Environment, make regulations relating to the content of oil and gas laws made in relation to environmental assessments (clause 63(1)). The Governor in Council may also, on the recommendation of those same two ministers, make regulations authorizing a First Nation to exempt certain classes of projects from environmental assessment (clause 63(2)).

K. Coming Into Force

Clause 64 provides that the bill will come into force on a day to be fixed by order of the Governor in Council.

COMMENTARY

Bill C-54 has received virtually no media attention. On the part of First Nations, there has been neither vocal support for the proposed legislation (other than by the three participating First Nations), nor vocal opposition. A policy analyst from the Assembly of First Nations who appeared before the Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples during its study on Aboriginal economic development made the comment that Bill C-54 is an example of the type of initiative that should be undertaken to further economic development.⁽²⁴⁾

(24) Standing Senate Committee on Aboriginal Peoples, *Evidence*, 15 June 2005 (Dean Polchies, Policy Analyst, Economic Partnership Secretariat, Assembly of First Nations).

**PROJET DE LOI C-54 : LOI SUR LA GESTION DU PÉTROLE
ET DU GAZ ET DES FONDS DES PREMIÈRES NATIONS**

Marlisa Tiedemann
Division du droit et du gouvernement

Le 25 août 2005



Bibliothèque
du Parlement

Library of
Parliament

**Service d'information et
de recherche parlementaires**



HISTORIQUE DU PROJET DE LOI C-54

CHAMBRE DES COMMUNES

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture : 1^{er} juin 2005
Deuxième lecture : 6 octobre 2005
Rapport du comité :
Étape du rapport :
Troisième lecture :

SÉNAT

Étape du projet de loi	Date
------------------------	------

Première lecture :
Deuxième lecture :
Rapport du comité :
Étape du rapport :
Troisième lecture :

Sanction royale :

Lois du Canada

N.B. Dans ce résumé législatif, tout changement d'importance depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras**.

Renseignements sur l'historique du projet de loi :
Peter Niemczak

THIS DOCUMENT IS ALSO
PUBLISHED IN ENGLISH

TABLE DES MATIÈRES

	Page
CONTEXTE	1
A. Situation	1
B. Pétrole et gaz	2
1. Le régime actuel de gestion du pétrole et du gaz	2
a. La <i>Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes</i>	2
b. Pétrole et gaz des Indiens du Canada	3
c. Le Conseil des ressources indiennes	4
2. Dévolution du contrôle des ressources pétrolières et gazières	4
a. Modifications législatives	4
b. Étude du Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes	6
c. L'Initiative de gestion du pétrole et du gaz des Premières nations	7
C. Le régime actuel d'administration de l'argent des Indiens	8
DESCRIPTION ET ANALYSE	8
A. Préambule	9
B. Définitions et application (art. 2 à 5)	9
C. Demandes de transfert (art. 6 à 9)	9
D. Exigences relatives au transfert (art. 10 à 16)	10
E. Procédure d'approbation (art. 17 à 21)	10
F. Transferts à la Première nation (art. 22 à 33)	11
1. Pétrole et gaz (art. 22 à 29)	11
2. Fonds (art. 29 à 33)	12
G. Pouvoirs relatifs au pétrole et au gaz	12
H. Dispositions générales	14
I. Régime juridique	14
1. Pétrole et gaz	14
2. Fonds	15
J. Règlements	15
K. Entrée en vigueur	16
COMMENTAIRE	16



CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PROJET DE LOI C-54: LOI SUR LA GESTION DU PÉTROLE
ET DU GAZ ET DES FONDS DES PREMIÈRES NATIONS*

Le projet de loi C-54 : Loi visant à donner aux Premières Nations la possibilité de gérer et de réglementer l'exploration et l'exploitation du pétrole et du gaz ainsi que de recevoir les fonds que le Canada détient pour elles (titre abrégé : Loi sur la gestion du pétrole et du gaz et des fonds des Premières Nations) a été présenté à la Chambre des communes le 1^{er} juin 2005. Ce projet de loi permet le transfert, aux Premières nations qui y sont nommées, de la gestion et du contrôle des ressources pétrolières et gazières situées sur leurs terres et le versement aux Premières nations des sommes détenues en fiducie par la Couronne.

CONTEXTE

A. Situation

Le niveau de vie des Autochtones est beaucoup moins élevé que celui des non-Autochtones au Canada et l'importance de réduire cet écart a été maintes fois soulevée, notamment dans le discours du Trône prononcé le 5 octobre 2004. Plusieurs Premières nations, considèrent que la réalisation de cet objectif passe par le développement économique. Toutefois, il est difficile pour une Première nation qui n'a aucun contrôle de ses terres et de ses ressources d'y arriver. Dans son rapport de novembre 2003, la vérificatrice générale du Canada a souligné qu'une des barrières au développement économique résultait de l'approche fédérale en matière de gestion et de développement institutionnel⁽¹⁾. On pouvait également lire dans ce rapport que :

* Avertissement : Par souci de clarté, les propositions législatives du projet de loi décrit dans le présent résumé législatif sont énoncées comme si elles avaient déjà été adoptées ou étaient déjà en vigueur. Il ne faut pas oublier, cependant, qu'un projet de loi peut faire l'objet d'amendements au cours de son examen par la Chambre des communes et le Sénat, et qu'il est sans effet avant d'avoir été adopté par les deux chambres du Parlement, d'avoir reçu la sanction royale et d'être entré en vigueur.

(1) Rapport de la vérificatrice générale du Canada à la Chambre des communes, novembre 2003, chap. 9, « Le développement économique des collectivités des Premières nations : les mécanismes institutionnels », paragr. 9.30.

[P]lusieurs Premières nations estiment que le processus mis en place par le Ministère est trop lent, vise plutôt le court terme et est parfois mal administré.⁽²⁾

Un grand nombre de Premières nations et de leurs organisations ont travaillé assidûment pour parvenir à une prise en charge accrue de leurs terres et de leurs ressources. Le projet de loi C-49 : Loi portant ratification de l'Accord-cadre relatif à la gestion des terres des premières nations et visant sa prise d'effet (*Loi sur la gestion des terres des premières nations*)⁽³⁾, qui a reçu la sanction royale le 17 juin 1999, est un bon exemple d'une loi qui donne aux Premières nations participantes une plus grande autonomie pour la gestion de leurs terres. Cette loi permet à une Première nation de se soustraire aux dispositions relatives à la gestion des terres de la *Loi sur les Indiens* et de gérer ses terres selon ses propres codes de gestion des terres⁽⁴⁾. La *Loi sur la gestion des terres des premières nations* n'a toutefois aucune incidence sur la gestion des ressources pétrolières et gazières sur les terres des Premières nations⁽⁵⁾.

B. Pétrole et gaz

1. Le régime actuel de gestion du pétrole et du gaz

a. La *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*

La *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* établit, par son règlement, les grandes lignes de l'administration des ressources pétrolières et gazières sur les terres des Premières nations. La *Loi* précise que le gouverneur en conseil peut prendre des règlements :

- a) concernant l'octroi et les modalités de baux, de permis et de licences pour l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes;

(2) *Ibid.*, paragr. 9.45.

(3) L.C. 1999, ch. 24.

(4) Pour plus de renseignements sur le projet de loi C-49, voir Jill Wherrett, *Projet de loi C-49 : Loi portant ratification de l'accord cadre relatif à la gestion des terres des premières nations et visant sa prise d'effet*, LS-324F, Ottawa, Service d'information et de recherche parlementaires, Bibliothèque du Parlement, 22 octobre 1998.

(5) L'alinéa 39(1)a) de cette loi précise que la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* continue de s'appliquer aux terres des Premières nations qui y sont assujetties à la date d'entrée en vigueur de leur code foncier.

- b) concernant l'aliénation de droits sur des terres indiennes, lorsque ces droits sont nécessairement accessoires à l'exploitation du pétrole et du gaz sur ces terres, ainsi que les modalités de cette aliénation;
- c) prévoyant la saisie et la confiscation du pétrole ou du gaz extrait en contravention avec un règlement pris en vertu du présent article ou un bail, un permis ou une licence accordés en vertu d'un tel règlement;
- d) prescrivant les redevances sur le pétrole et le gaz tirés des terres indiennes;
- e) prescrivant l'amende maximale de cinq mille dollars, qui peut être imposée, sur déclaration de culpabilité par procédure sommaire, pour la violation d'un règlement pris en vertu du présent article ou pour l'inobservation d'un bail, d'un permis ou d'une licence, consentis conformément à un règlement pris en vertu du présent article;
- f) d'une manière générale, concernant l'application de la présente loi et l'exploitation du pétrole et du gaz des terres indiennes.⁽⁶⁾

Pour l'application de cette loi, le Ministre consulte en permanence les représentants des bandes indiennes les plus directement touchées⁽⁷⁾.

b. Pétrole et gaz des Indiens du Canada

Pétrole et gaz des Indiens du Canada (PGIC) est un organisme qui a été créé par décret en novembre 1987 pour gérer et administrer les ressources pétrolières et gazières sur les terres des Premières nations. PGIC a un double mandat, soit de « remplir les obligations légales et fiduciaires de la Couronne associées à la gestion des ressources pétrolières et gazières sur les terres des Premières nations et de soutenir les Premières nations dans le cadre de leurs projets de gestion et de contrôle des ressources »⁽⁸⁾.

(6) *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, L.R. 1985, ch. I-7, art. 3.

(7) *Ibid.*, art. 6.

(8) Affaires indiennes et Nord Canada, « Pétrole et gaz des Indiens du Canada » (http://www.ainc-inac.gc.ca/ps/lts/iogc_f.html).

Le Conseil de cogestion de PGIC a été créé en 1996 pour étudier tout particulièrement les questions, les politiques, les projets, les priorités et les ressources de l'organisme⁽⁹⁾. Le Conseil de cogestion est composé de neuf membres, dont six sont choisis par le Conseil des ressources indiennes (CRI).

c. Le Conseil des ressources indiennes

Le CRI a été fondé en 1987 par les chefs des Premières nations qui avaient des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres. Son mandat est le suivant :

- aider les Premières nations dans leurs efforts pour prendre en charge et gérer leurs ressources en pétrole et en gaz naturel;
- compléter les initiatives entreprises par les Premières nations en vue d'atteindre l'autonomie économique et assurer le maintien des responsabilités fédérales établies aux termes des traités signés avec les Premières nations;
- mettre en valeur les initiatives relatives au développement économique à l'intention des Premières nations;
- promouvoir la mise en valeur et l'utilisation des ressources pétrolières et gazières des Premières nations et les activités connexes;
- renforcer et accroître le rôle du Conseil de cogestion de PGIC⁽¹⁰⁾.

2. Dévolution du contrôle des ressources pétrolières et gazières

a. Modifications législatives

En 1986, dans le cadre d'un atelier réunissant tous les chefs, un groupe de travail a été mis sur pied pour revoir la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* et le règlement connexe⁽¹¹⁾. En 1987, ce groupe de travail a recommandé que le *Règlement* soit modifié. De 1987 à 1990, des consultations ont eu lieu auprès de l'industrie pétrolière et gazière et des Premières nations qui avaient des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres. En 1990, ce

(9) Affaires indiennes et Nord Canada, « Le Conseil de cogestion de PGIC » (http://www.pgic-iogc.gc.ca/about/comanagementboard_f.asp).

(10) Conseil des Ressources indiennes, « About IRC: History and Mandates of IRC » (en anglais seulement, <http://www.indianresourcecouncil.ca/about.htm>).

(11) Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes, témoignages, 16 mars 1993 (William Douglas, directeur exécutif, Pétrole et gaz des Indiens du Canada).

groupe de travail a présenté des modifications au cours d'une conférence réunissant tous les chefs. Ces modifications ont été approuvées, sous réserve des résultats de nouvelles révisions proposées par la Federation of Saskatchewan Indian Nations. La Société d'énergie des Indiens a également été créée au cours de cette conférence, au sein du Conseil des ressources indiennes. Le ministère des Affaires indiennes et du Nord canadien (MAINC) a alors apporté des modifications au texte législatif et tenu des consultations auprès de la Société d'énergie des Indiens et des Premières nations qui avaient des ressources pétrolières et gazières sur leurs terres. Cela a mené au remplacement du *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, C.R.C. ch. 963, par le *Règlement* actuel en 1995⁽¹²⁾.

Certaines des révisions incluses dans le *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* donnaient un plus grand contrôle de l'octroi de licences et de permis aux conseils de bande. Par exemple, les appels d'offres sont maintenant effectués conjointement par le conseil de bande et le directeur exécutif de PGIC⁽¹³⁾, et la décision d'accepter l'offre la plus élevée ou de rejeter toutes les offres doit être prise conjointement⁽¹⁴⁾. Aux termes du *Règlement* précédent, une fois que le conseil de bande avait fait part au chef des Ressources minérales des Indiens de son accord à l'égard de la cession des droits relatifs au pétrole et au gaz et déterminé les conditions pertinentes, le directeur se chargeait seul de faire les appels d'offre et de prendre la décision d'accepter l'offre la plus élevée ou de rejeter toutes les offres⁽¹⁵⁾.

Le fait que le conseil de bande et le directeur exécutif décident conjointement des conditions relatives à l'octroi des licences et des permis est une autre preuve de la participation accrue des conseils de bande à tout ce processus⁽¹⁶⁾. Le *Règlement* précédent accordait au directeur seul la responsabilité d'établir les conditions pertinentes⁽¹⁷⁾.

(12) *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, DORS-94-753.

(13) *Ibid.*, par. 10(2).

(14) *Ibid.*, par. 10(4).

(15) *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, C.R.C., ch. 963, par. 7(2) et 7(4).

(16) *Règlement de 1995 sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, par. 10(1).

(17) *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, par. 7(1).

b. Étude du Comité permanent de l'énergie, des mines
et des ressources de la Chambre des communes

Le Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources de la Chambre des communes a revu, en février et en mars 1993, le règlement qui devait remplacer le *Règlement sur le pétrole et le gaz des terres indiennes*, C.R.C., ch. 963. Le Comité s'est également penché sur la possibilité de transférer la compétence en matière de pétrole et de gaz aux Premières nations. Le Comité a souligné, entre autres, que si ces modifications « auront pour effet d'accroître le rôle joué par les Premières nations dans le processus décisionnel, [elles] ne s'attaquent pas au problème plus vaste et beaucoup plus complexe de la reconnaissance de leur compétence, pas plus qu'à celui de la cession, aux bandes, du contrôle et de la gestion des ressources naturelles »⁽¹⁸⁾.

Le Comité a entendu plusieurs témoins, parmi lesquels se trouvaient des représentants des Premières nations, du MAINC et de l'industrie pétrolière et gazière. Plusieurs témoins représentant les Premières nations ont déclaré que celles-ci avaient perdu des sommes considérables en redevances pétrolières et gazières parce que la Couronne ne s'était pas bien acquittée de ses obligations fiduciaires. Certains ont prétendu que les pertes étaient attribuables à « la médiocre négociation des baux d'exploitation pétrolière et gazière et des mauvaises pratiques d'administration et de gestion de ces baux »⁽¹⁹⁾.

Le Comité s'est penché sur les cinq options suivantes en réponse à la question du degré de gestion et de contrôle qu'il conviendrait de céder.

- le statu quo;
- la cession de la gestion des redevances, mais non de la gestion des ressources;

(18) Comité permanent de l'énergie, des mines et des ressources, troisième rapport, *La gestion des ressources pétrolières et gazières des premières nations : Options et répercussions*, Ottawa, juin 1993, p.1.

(19) *Ibid.*, p. 3. L'allégation voulant que les redevances n'aient pas été versées en entier a mené à certaines poursuites en justice par les Premières nations. Par exemple, dans l'affaire *Le Chef Victor Buffalo et autres c. Sa Majesté la Reine et autres*, la Première nation Crie de Samson, affirme que la Couronne a violé ses obligations fiduciaires ou morales à l'égard de ses ressources naturelles et des paiements de redevance. Les demandeurs réclament des dommages et intérêts d'un montant de 1,385 milliard de dollars (déclaration modifiée de la bande et la nation des Indiens Samson, déposée le 26 avril 2000, dossier du tribunal n° T-2022-89, http://www.samsoncree.org/documents/pleadings/plaintiffs/claim_04/claim_4_01.htm).

- la cession de la gestion des ressources, assortie d'une diminution correspondante de l'obligation fiduciaire du gouvernement fédéral;
- la cession de la gestion des ressources et le maintien de l'obligation fiduciaire, accompagnés d'un moyen de prévenir les pertes découlant de mauvaises décisions de gestion;
- la cession inconditionnelle de la gestion des ressources et le maintien de l'entière responsabilité fiduciaire du gouvernement fédéral⁽²⁰⁾.

Le Comité s'est également penché sur trois manières possibles de gérer ces cessions :

- la cogestion avec les Premières nations;
- la cession directe de la gestion à un organisme regroupant des Premières nations;
- la cession, séparément, à chaque nation propriétaire de terres pétrolifères et gazifères⁽²¹⁾.

c. L'Initiative de gestion du pétrole et du gaz des Premières nations

L'Initiative de gestion du pétrole et du gaz des Premières nations a été lancée en février 1995. Ce projet pilote prévoyait le transfert graduel de la gestion et du contrôle des ressources pétrolières et gazières sur les terres de cinq Premières nations : la tribu des Blood (Alberta), la Première nation Siksika (Alberta), la Première nation White Bear (Saskatchewan), la Première nation Horse Lake (Alberta) et la Première nation Dene Tha (Alberta). Seules la tribu des Blood, la Première nation Siksika et la Première nation White Bear continuent de participer à cette initiative. Ce projet pilote était dirigé par un comité directeur composé de représentants du MAINC, de PGIC, des Premières nations participantes et du CRI.

Ce projet était divisé en trois phases, soit la cogestion, la cogestion améliorée et la gestion par les Premières nations. Au cours de la première phase, les tâches administratives étaient partagées entre le PGIC et les Premières nations et les décisions étaient prises conjointement. À la deuxième phase, PGIC conservait son autorité et les Premières nations recevaient la formation nécessaire afin d'effectuer les fonctions effectuées par PGIC. Le projet pilote en est maintenant à la phase finale, qui prévoit l'adoption du projet de loi C-54 pour que les pouvoirs puissent être transférés aux Premières nations qui répondent aux exigences prévues dans la mesure législative.

(20) *Ibid.*, p. 11.

(21) *Ibid.*

C. Le régime actuel d'administration de l'argent des Indiens

Les articles 61 à 69 de la *Loi sur les Indiens*⁽²²⁾ régissent l'administration de l'argent des Indiens. Ces sommes appartiennent au compte en capital, si elles proviennent de la vente de terres cédées ou de biens de capital de la Première nation. Toutes les autres sommes sont considérées comme des revenus (art. 62). L'argent des Indiens est géré par la Couronne et « ne peut être dépensé qu'au bénéfice des Indiens ou des bandes à l'usage et au profit communs desquels il est reçu ou détenu » (par. 61(1)). Le gouverneur en conseil doit décider si les fins auxquelles l'argent des Indiens est employé ou doit l'être est à l'usage et au profit de la bande (par. 61(1)). Le Ministre détient certains pouvoirs quant à la gestion de l'argent des Indiens. Par exemple, il peut :

- avec le consentement du conseil de bande, autoriser dans certaines circonstances la dépense de sommes d'argent au compte en capital de la bande (par. 64(1));
- payer à un Indien, sur les sommes d'argent au compte en capital, une indemnité à l'égard de terres qui lui ont été enlevées obligatoirement pour les fins de la bande (al. 65a));
- autoriser la dépense de sommes d'argent du compte de revenu pour certaines fins (par. 66(3)).

Une Première nation peut obtenir du gouverneur en conseil la permission de contrôler, d'administrer et de dépenser l'argent de son compte de revenu (mais non de son compte en capital) (par. 69(1)). Les Premières nations autorisées sont inscrites à l'annexe du *Décret sur les revenus des bandes d'Indiens*⁽²³⁾.

DESCRIPTION ET ANALYSE

Le projet de loi C-54 est composé d'un préambule, de 64 articles et de deux annexes.

(22) L.R. 1985, ch. I-5.

(23) DORS-90-297.

A. Préambule

Le préambule reconnaît les traités historiques conclus avec les trois Premières nations participantes et précise que ces Premières nations souhaitent prendre en charge les ressources pétrolières et gazières contenues dans leurs terres de réserve et les recettes afférentes. Il précise également que la mesure législative pourrait aussi profiter aux autres Premières nations qui décideront de s'en prévaloir.

B. Définitions et application (art. 2 à 5)

L'article 2 présente toute une série de définitions qui s'appliquent à ce projet de loi, dont celle de « secteur aménagé », qui s'entend au sens de l'article 25 : « toutes les terres mises de côté à la date de transfert pour une ou plusieurs réserves et comprend les terres qui y sont ajoutées après cette date sauf accord entre le ministre et la première nation à l'effet contraire au moment de l'adjonction ».

L'article 3 précise que le projet de loi ne modifie pas le titre de propriété de Sa Majesté sur les terres comprises dans le secteur aménagé (al. 3a)) et que ces terres demeurent des terres réservées pour les Indiens au sens du point 24 de l'article 91 de la *Loi constitutionnelle de 1867*. L'article 3 comporte également une disposition de non-dérogation qui précise que le projet de loi ne porte pas atteinte à la protection des droits existants des peuples autochtones découlant de leur reconnaissance au titre de l'article 35 de la *Loi constitutionnelle de 1982*.

L'article 4 précise que le projet de loi ne s'applique pas aux terres domaniales au sens de la *Loi fédérale sur les hydrocarbures*, ni aux terres de réserve situées au Yukon.

L'article 5 précise que le projet de loi ne s'applique pas aux fonds perçus, reçus ou détenus sous le régime de la *Loi sur les Indiens* à l'usage et au profit d'un individu.

C. Demandes de transfert (art. 6 à 9)

Les articles 6 à 9 définissent le processus permettant à une Première nation de demander le transfert de la gestion du pétrole et du gaz ou le versement des fonds détenus par Sa Majesté. Dans les deux cas, la Première nation doit présenter une résolution demandant le transfert (art. 6) ou le versement (art. 7). Après réception de la résolution relative au transfert de la gestion du pétrole et du gaz, le Ministre doit fournir à la Première nation une copie des

documents relatifs aux contrats en vigueur et aux sommes à payer au titre des contrats visés et des documents se rapportant aux sites contaminés se trouvant sur les terres de réserve de la Première nation (par. 8(1)) et un échéancier relatif à la remise de ces documents (par. 8(2)). Sur réception de la demande de versement, le Ministre doit informer la Première nation du montant des fonds détenus et du montant impayé de tout prêt (art. 9).

D. Exigences relatives au transfert (art. 10 à 16)

Avant qu'une Première nation puisse voter sur une demande de transfert de la gestion du pétrole et du gaz, elle doit d'abord établir un code pétrolier et gazier prévoyant, entre autres, la marche à suivre pour l'adoption et la modification des textes législatifs relatifs à l'exploration et à l'exploitation du pétrole et du gaz (ci-après « textes pétroliers et gaziers ») (al. 10(1)a)). La Première nation doit également établir un code financier précisant, entre autres, si les recettes pétrolières et gazières doivent être déposées dans un compte ouvert auprès d'une institution financière ou remises à une fiducie (al. 10(2)a)). Avant de voter sur le versement des sommes demandées, la Première nation doit établir un code financier semblable à celui portant sur le transfert de la gestion du pétrole et du gaz (art. 11). Une fois les codes établis, le Ministre et la Première nation peuvent conclure un accord de transfert ou de versement (art. 15 et 16).

Les articles 12 à 14 portent sur les fiducies et précisent qu'elles sont assujetties aux lois d'application générale concernant les fiducies et les fiduciaires (par. 12(1)), interdisent de nommer d'office des membres du conseil de la Première nation à titre de fiduciaires (par. 13(1)) et exigent que tous les fiduciaires qui ne sont pas des compagnies de fiducie fournissent une certaine garantie (art. 14).

E. Procédure d'approbation (art. 17 à 21)

Les articles 17 et 18 prévoient respectivement que, conformément aux règlements, une Première nation peut procéder à la tenue d'un vote sur la ratification des codes et, dans un cas, l'approbation du transfert de gestion et de réglementation de l'exploration et de l'exploitation du pétrole et du gaz ou, dans l'autre, l'approbation du versement de fonds. L'article 19 prévoit qu'on peut tenir un vote unique si on demande à la fois un transfert de gestion et le versement de fonds.

Les articles 20 et 21 précisent quels sont les électeurs admissibles et quel doit être le taux de participation des électeurs pour que le vote soit valide.

F. Transferts à la Première nation (art. 22 à 33)

1. Pétrole et gaz (art. 22 à 29)

Le paragraphe 22(1) dispose que le gouverneur en conseil peut inscrire le nom d'une Première nation à l'annexe 1 si elle a a) obtenu un vote favorable et b) adopté des textes législatifs relatifs à :

- l'octroi des contrats et les modalités connexes;
- l'évaluation environnementale des projets entrepris dans le secteur aménagé;
- la protection de l'environnement contre les effets de l'exploration et de l'exploitation du pétrole et du gaz;
- la conservation du pétrole et du gaz dans le secteur aménagé.

Le paragraphe 23(1) dispose que les droits et obligations de Sa Majesté au titre des contrats existants sont, à la date de transfert, cédés à la Première nation et que les textes pétroliers ou gaziers qui entrent en vigueur à la date de transfert ne peuvent porter atteinte aux droits ou intérêts prévus par les contrats (par. 24(1)).

L'article 26 porte sur l'enregistrement des terres et des contrats. La description officielle du secteur aménagé d'une Première nation doit être consignée dans le Registre des terres de réserve de la *Loi sur les Indiens* ou dans le registre prévu dans la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* (par. 26(1)). De plus, tous les contrats consignés dans le Registre des terres cédées ou désignées de la *Loi sur les Indiens* doivent être consignés dans le registre établi en vertu des règlements (par. 26(2)).

Les articles 27 et 28 portent sur la responsabilité de Sa Majesté. Celle-ci n'est pas responsable :

- d'une demande de transfert d'une Première nation ou des mesures prises à cette fin (al. 27(1)a));
- de tout dommage ou de toute perte résultant de la cession des contrats à la Première nation (al. 27(1)b));

- de toute omission involontaire de fournir des renseignements et documents visés au paragraphe 8(1) (al. 27(1)c));
- de l'exercice par une Première nation de pouvoirs en matière d'exploration et d'exploitation du pétrole et du gaz (par. 27(2));
- des dommages résultant de l'exploration et de l'exploitation du pétrole (par. 27(3)).

Ces dispositions n'ont aucun effet sur la responsabilité de Sa Majesté ou de la Première nation relativement à tout acte ou à toute omission survenus avant la date de transfert (art. 28).

2. Fonds (art. 29 à 33)

Le paragraphe 29(1) dispose que le Ministre peut inscrire le nom d'une Première nation à l'annexe 2 lorsqu'il y a eu un vote favorable à cet effet. Une fois le nom inscrit, les fonds détenus par Sa Majesté à l'usage et au profit de la Première nation sont versés sur le Trésor (par. 30(1)). Le montant de tout prêt en souffrance peut être retenu sur ce paiement (par. 30(2)). Les fonds perçus ou reçus par la suite par Sa Majesté seront versés à la Première nation sur le Trésor (art. 31).

Les articles 32 et 33 portent sur les responsabilités de Sa Majesté. Sa Majesté n'est pas responsable de la décision d'une Première nation de faire une demande de versement ou des mesures prises par la Première nation à cette fin (par. 32(1)), ni du versement ou de la gestion des fonds versés (par. 32(2)). Comme dans le cas du pétrole et du gaz, ces dispositions n'ont aucun effet sur la responsabilité de Sa Majesté ou de la Première nation relativement à tout acte ou à toute omission survenus avant la date de transfert (art. 33).

G. Pouvoirs relatifs au pétrole et au gaz

Une Première nation dont le nom figure à l'annexe 1 a les droits et pouvoirs d'un propriétaire sur le pétrole et le gaz se trouvant dans le secteur aménagé (par. 34(1)). Le conseil de la Première nation exerce les pouvoirs visés et peut les déléguer, par un texte pétrolier ou gazier, à une personne ou à un organisme (par. 34(2)). Un contrat ne peut être octroyé avant la mise en vigueur des textes pétroliers et gaziers (par. 34(4)).

L'article 35 définit certains des secteurs pour lesquels les Premières nations peuvent adopter des textes législatifs. Les Premières nations ne semblent pas limitées aux

secteurs mentionnés. Elles ne peuvent toutefois pas adopter de textes législatifs visant des secteurs qui relèvent de la compétence exclusive des provinces (art. 35(1)) ou les sujets suivants :

- le droit criminel et la procédure en matière criminelle (al. 36a));
- les relations de travail, les conditions de travail et la santé et la sécurité au travail (al. 36b));
- le poisson et l'habitat du poisson, les oiseaux migrateurs et les espèces en péril (al. 36c));
- le commerce international ou interprovincial (al. 36d)).

Les articles 37 à 39 disposent que les textes pétroliers ou gaziers doivent prévoir des textes qui :

- exigent la tenue d'une évaluation environnementale avant qu'un projet soit entrepris (par. 37(1));
- accordent une protection environnementale au moins équivalente à celle prévue par le droit provincial (art. 38);
- prévoient que les textes portant sur la conservation du pétrole et du gaz ne peuvent être incompatibles avec le droit provincial applicable à l'exploration et à l'exploitation du pétrole et du gaz.

Les textes pétroliers et gaziers peuvent également incorporer par renvoi des règles de droit provinciales (art. 42) et prévoir les rôles respectifs de la Première nation et de la province dans l'administration et le contrôle d'application des textes pétroliers et gaziers (al. 43a)). Ces textes ne peuvent toutefois être opérants que dans la mesure nécessaire pour leur permettre de produire leurs effets dès la date de transfert (par. 35(2)).

L'article 40 établit les peines maximales qui peuvent être imposées aux termes des textes pétroliers et gaziers, et l'article 41 dispose que les procédures de perquisition et de saisie adoptées pour assurer le respect des textes pétroliers et gaziers ne peuvent être inconciliables avec le droit provincial, ni conférer des pouvoirs plus grands que ceux qui sont accordés aux fonctionnaires publics par le *Code criminel*.

Le paragraphe 44(1) prévoit que la Première nation doit conserver l'original du code pétrolier et gazier et des textes pétroliers et gaziers à son bureau principal et dispose que toute personne a le droit de consulter ces documents.

L'article 45 dispose que la Première nation doit respecter les obligations juridiques internationales du Canada en exerçant les pouvoirs qui lui sont conférés et en édictant des textes.

H. Dispositions générales

La Première nation dont le nom figure à l'annexe 1 ou 2 a la capacité juridique nécessaire à l'exercice des attributions prévues par le projet de loi (art. 46). De la même façon qu'elle doit conserver l'original du code pétrolier et gazier et des textes pétroliers et gaziers, la Première nation doit aussi conserver à son bureau principal l'original du code financier et permettre à tout membre de la Première nation de le consulter (par. 47(1)).

Les articles 48 et 49 disposent que l'on doit tenir des livres comptables pour les recettes pétrolières ou gazières des Premières nations et tous les fonds versés aux Premières nations sur le Trésor. Des états financiers doivent être préparés chaque année pour les recettes pétrolières et gazières et pour les fonds versés sur le Trésor et faire l'objet d'une vérification (par. 50(1)).

L'article 51 dispose que Sa Majesté peut exproprier des droits ou des intérêts liés au pétrole ou au gaz dans un secteur aménagé et indemniser la Première nation en conséquence.

En ce qui concerne les infractions aux textes pétroliers ou gaziers, les Premières nations peuvent engager des poursuites (par. 52(1)) et soit faire affaire avec leurs propres procureurs ou conclure avec le gouvernement fédéral ou le gouvernement provincial en cause des ententes prévoyant le recours à leurs procureurs ou agents (par. 52(2)). L'article 53 exige que les amendes infligées soient versées à la Première nation et que les biens confisqués par suite d'une déclaration de culpabilité lui soient remis.

I. Régime juridique

1. Pétrole et gaz

Le paragraphe 54(1) donne une liste de tous les articles de la *Loi sur les Indiens* qui cesseront, à la date du transfert à la Première nation, de s'appliquer à l'octroi de contrats. Le paragraphe 54(2) dispose qu'à compter de la date de transfert, les articles 61 à 69 de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliqueront plus aux recettes pétrolières et gazières.

À compter de la date du transfert à la Première nation, la *Loi sur la gestion des terres des premières nations* et la *Loi sur le pétrole et le gaz des terres indiennes* ne s'appliqueront plus à la gestion de l'exploration du pétrole et du gaz dans le secteur aménagé (art. 55).

Les articles 56, 57 et 59 portent sur les incompatibilités de lois. Les dispositions du droit fédéral en matière d'évaluation environnementale de projets l'emportent sur les dispositions incompatibles des textes pétroliers et gaziers de la Première nation quand ces dispositions s'appliquent au même projet (art. 56). Les dispositions du droit fédéral en matière de protection de l'environnement l'emportent également sur les dispositions incompatibles des textes pétroliers ou gaziers de la Première nation (art. 57). De plus, les textes pétroliers ou gaziers l'emportent sur les dispositions incompatibles des textes législatifs adoptés par une Première nation en vertu d'une autre loi (art. 59).

Le projet de loi n'a aucun effet sur l'application du droit fédéral relatif aux relations de travail, aux conditions de travail ou à la santé et à la sécurité au travail (art. 58).

2. Fonds

L'article 60 dispose que les articles 61 à 69 de la *Loi sur les Indiens* ne s'appliquent pas aux fonds versés sur le Trésor.

J. Règlements

L'article 62 précise que le gouverneur en conseil peut adopter des règlements dans les domaines suivants :

- la tenue de scrutins de ratification et d'approbation (al. 62a));
- certains aspects de l'enregistrement des contrats (al. 62b));
- les exigences minimales que doivent prévoir les textes pétroliers et gaziers régissant la protection de l'environnement (al. 62c));
- les exigences minimales que doivent prévoir les textes pétroliers et gaziers régissant la conservation du pétrole et du gaz (al. 62d));
- la constitution ou la désignation d'organismes pour l'administration des textes pétroliers ou gaziers qui incorporent le droit provincial (al. 62e)).

De plus, le gouverneur en conseil peut, sur la recommandation du Ministre et du ministre de l'Environnement, prendre des règlements concernant le contenu des textes pétroliers et gaziers relatifs à l'évaluation environnementale (par. 63(1)). Le gouverneur en conseil peut aussi, sur la recommandation des deux mêmes ministres, autoriser une Première nation à soustraire certaines catégories de projets à l'évaluation environnementale (par. 63(2)).

K. Entrée en vigueur

L'article 64 dispose que le projet de loi doit entrer en vigueur à la date fixée par décret.

COMMENTAIRE

Le projet de loi n'a eu presque aucune couverture médiatique. Les Premières nations n'ont exprimé ni appui (si ce n'est des trois Premières nations participantes), ni opposition énergiques. Un analyste des politiques de l'Assemblée des Premières Nations qui a comparu devant le Comité sénatorial permanent des peuples autochtones au cours de l'étude menée par ce comité sur le développement économique des Autochtones a parlé du projet de loi C-54 comme d'une initiative favorisant le développement économique⁽²⁴⁾.

(24) Comité sénatorial permanent des peuples autochtones, témoignages, 15 juin 2005 (Dean Polchies, analyste des politiques, Secrétariat du partenariat économique, Assemblée des Premières Nations).